

МИКАЕЛ МИНАСЯН

Аспирант кафедры международного и европейского права юридического факультета Российско-Армянского (Славянского) университета



ВЛИЯНИЕ СУДА ЕС НА ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЧАСТНЫХ ЛИЦ

Основным компонентом юрисдикции Суда ЕС, оказывающим непосредственное влияние на правовое положение физических и юридических лиц в Европейском Союзе, является полномочие Суда рассматривать законность принимаемых институтами Сообщества актов, имеющих обязательный характер, которые .

В качестве основного требования направления иска для определения Судом ЕС правомерности акта вторичного права ЕС выступает обязательный характер таких актов, то есть акты должны непосредственно создавать определенные обязательные правовые последствия. Следовательно, предметом иска направленного на аннулирование акта могут выступать только акты, определенные в Договоре Сообщества как обязательные, к которым относятся регламенты, директивы и решения, принимаемые Советом ЕС, Комиссией, а также Европейским Парламентом, действующим совместно с Советом ЕС¹.

Названное находит свое подтверждение также во многих решениях Суда ЕС, в которых Суд указывал, что „иски об аннулировании могут быть допущены на рассмотрение Суда только в тех случаях, когда истец заинтересован в признании акта недействительным”, а также что „такая заинтересованность может иметь место, только если аннулирование акта повлечет за собой определенные правовые последствия для истца”².

Из сказанного можно сделать вывод, что Совет ЕС, Комиссия, Парламент, государства-члены, а также в определенных случаях Счетная Палата и ЕЦБ в большинстве случаев, подавая иски об аннулировании, могут обосновывать наличие у них интереса необходимостью в соответствующем применении и интерпретации права ЕС. Для подачи иска об аннулировании Договором Сообщества ус-

тановлен двухмесячный срок с момента публикации акта в „Официальном Журнале Европейского Союза”³.

Сложности в подаче исков об аннулировании акта Сообщества, а в частности в деле обоснования своего интереса, в большинстве случаев возникают у частных лиц, которые на основании Договора Сообщества также обладают правом на обращение в Суд с целью аннулирования акта Сообщества⁴. В качестве критерия оценки наличия у частного лица интереса, выступает принятие оспариваемого акта персонально в отношении этого лица, то есть частное лицо должно обосновать, что оспариваемый акт создает правовые последствия именно для него и не имеет общего характера.

Для рассмотрения указанной ситуации, в первую очередь, следует определить являются ли частные лица субъектами права ЕС и если являются, то какими правами они наделены в рамках первичного и вторичного права ЕС. Как утверждают многие, формирование ЕЭС само по себе не предусматривало участия частных лиц в деле соблюдения правопорядка Сообщества. Однако, Суд ЕС недвусмысленным образом разрешил сложившуюся ситуацию.

В первые годы своего существования еще молодой Суд уже предпринял определенные смелые шаги, создав две фундаментальные доктрины: 1) прямого действия, которая наделила частные лица правами, вытекающими непосредственно из Учредительных Договоров - в деле *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (Van Gend & Loos)*⁵; и 2) верховенства права Сообщества над национальным правом - в деле *Costa v. E.N.E.L.*⁶.

Посредством учреждения таких

конституционных доктрин, как доктрина прямого действия и доктрина верховенства права ЕС, Суд ЕС смог наделить Сообщество такими характерными чертами, которые отличают ЕС от какой-либо международной организации⁷.

Впоследствии Суд углубил и расширил первоначальные основополагающие принципы Сообществ с целью поддержания эффективности права ЕС.

Впервые огласив доктрину прямого действия в деле *Van Gend & Loos*, Суд ЕС установил, что положения Учредительного Договора могут иметь прямое действие, и что частные лица наделены правом применять его положения в национальных судах. В частности, Суд ЕС объявил, что Сообщество устанавливает: „новый правовой порядок в международном праве, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права, хотя и в ограниченных областях.... Будучи независимым от законодательства государств-членов, право ЕС не только налагает обязательства на частных лиц, но также предназначено для того, чтобы наделять их правами, которые становятся частью их правового наследия”⁸.

Для всестороннего изучения правового положения частных лиц в рамках юрисдикции Суда ЕС считаем необходимым также рассмотреть тесно взаимосвязанную с принципом прямого действия доктрину верховенства права ЕС, которая нашла свое отражение в деле *Costa v E.N.E.L.*⁹. В своем решении Суд установил, что обязательство по соблюдению положений Договора не может быть различным для каждого отдельного государства, в зависимости от различий их национальных законодательств, так как это может иметь отрицательные последствия для целей, которые преследуются Сообществом и зафиксированы в Договоре.

Развивая новосозданную доктрину Суд ЕС в деле *Italian Tax and Revenue Administration v SA Simmenthal* установил, что „каждый национальный суд обязан, в рамках своей юрисдикции, применять право ЕС во всей его полноте, защищать предусмотренные последним права частных лиц и, соответственно, не учитывать те положения национального законодательства, которые входят в противоречие с правом ЕС”¹⁰.

Хотя из вышеизложенного можно сделать

вывод, что частные лица выступают в качестве субъектов права ЕС, и на основании принципов прямого действия и верховенства права ЕС имеют возможность непосредственно применять его, однако их контрольные полномочия в деле обеспечения законности актов Сообщества, по сравнению с полномочиями государств-членов, являются значительно ограниченными, так как частные лица не являются привилегированными истцами и, следовательно, не обладают безусловным *locus standi* (лат.: право обращения в суд).

Раскрывая названное, отметим, что из перечисленных выше актов, имеющих обязательный характер, директива, в силу своей сущности, как акт, который требует дополнительных действий со стороны государств-членов, и только после которых может создавать определенные правовые последствия для частных лиц, не может быть обжалован частными лицами, так как не создает напрямую каких-либо правовых последствий для частных лиц. Что касается решений и регламентов, то в соответствии с Договором Сообщества, решение должно иметь конкретного адресата, а регламент предназначен для общего применения. Следовательно, из названных трех актов только решение имеет характер непосредственного и персонального обращения. Однако, Суд ЕС, во избежание такого резкого ограничения прав частных лиц, в своих решениях начал применять термин „решение, которое принято в форме регламента”¹¹, что дало возможность распространить право частных лиц на подачу исков об аннулировании также на определенные регламенты. Однако, вместе с тем, Судом не были облегчены жесткие критерии для обоснования частными лицами „непосредственного и персонального обращения к ним” оспариваемого акта¹². В частности, для обоснования персональной обращенности принятого акта частное лицо должно доказать, что принятый акт наносит ему ущерб в силу особенностей, присущих только данному частному лицу или ограниченному кругу лиц, а также отличающих его от иных частных лиц. Учреждение таких жестких требований для аннулирования частными лицами акта Сообщества было воспринято негативно и хотя указанные требования в какой-либо степени до сих пор не облегчены, особый интерес в рассматриваемой ситуации вызывают действия Суда

Первой Инстанции, который после вступления в силу Лиссабонского Договора будет называться Судом общей юрисдикции (англ. General Court). В частности, особое внимание следует уделить действиям Суда Первой Инстанции, которые были направлены на изменение правил, установленных Судом ЕС.

Так, СПИ в одном из своих решений сделал попытку облегчить указанные критерии и, взяв за основу положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Хартии Европейского Союза об основных правах, учреждающие право доступа частных лиц в суд для защиты своих прав, установил, что „акт может быть персонально обращен к частному лицу, когда оспариваемый акт наносит определенный и фактический ущерб частному лицу, вне зависимости от количества или положения иных лиц, которым нанесен или может быть нанесен ущерб в виде ограничения их прав или наложения обязанностей”¹³.

Несмотря на приведенные СПИ обоснования, Суд ЕС в своем решении полностью отверг инновационные концепции СПИ и утвердил существующие жесткие требования, обосновывая это тем, что хотя и частные лица наделены правом судебной защиты своих прав, исходящих из права ЕС, однако действующие положения Договора не предоставляют частным лицам права напрямую оспаривать законность акта в Суде, пока они не будут иметь персональное и непосредственное отношение к оспариваемому акту¹⁴.

Что же касается обеспечения частных лиц доступом в суд для защиты своих прав, то Суд ЕС отметил, что обязанность по созданию средств и способов, обеспечивающих соблюдение права частных лиц на эффективную судебную защиту, лежит, в первую очередь, на государствах-членах.

В связи с изложенным следует отметить, что необходимость доказывания прямого и персонального отношения положений регламента к частному лицу, направившему иск, с одной стороны, а с другой - отсутствие средств, позволяющих оспорить регламент в национальных судебных инстанциях, фактически ставит частных лиц, чьи права нарушены действием регламента, в тупиковую ситуацию.

Представленная ситуация может иметь место

в двух случаях. Во-первых, в случае, когда например актом Сообщества отменяются определенные привилегии, которыми ранее пользовались частные лица. Такого рода акты в большей части не требуют принятия государствами-членами каких-либо правовых актов, имплементирующих акт Сообщества. Следовательно, возникает ситуация, в которой в действительности отсутствует какое-либо основание для инициирования производства в национальных судах. Во-вторых, в случае, когда актом Сообщества устанавливается запрет, например, на осуществление определенной деятельности. В этом случае также в большинстве случаев не требуется принятия имплементирующего акта со стороны государства-члена.

Таким образом, принимая во внимание завышенные требования о необходимости доказывания прямого и персонального отношения определенного акта, в частности, регламента, к частному лицу, а также отсутствие акта, имплементирующего регламент в национальное законодательство, единственным способом для инициирования со стороны частных лиц производства в национальных судах с целью определения действительности акта Сообщества, является целенаправленное нарушение частным лицом акта Сообщества, нарушающего его права.

Путем целенаправленного нарушения правил, установленных определенным регламентом, частное лицо, выступая в качестве ответчика, фактически получит доступ в национальный суд, который сможет определить действительность акта Сообщества путем направления преюдициального обращения в Суд ЕС. Сложившаяся ситуация является недопустимой и входит в противоречие с положениями как статей 6(1) и 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, относящихся к эффективной судебной защите, так и с положениями Хартии Фундаментальных Прав Европейского Союза, что было оглашено СПИ в деле *Jego-Quere v Commission*¹⁵.

В частности, в указанном деле Судом Первой Инстанции было принято одно из фундаментальных решений, которое явно свидетельствует о наличии у СПИ своей собственной политики, в определенной степени входящей в противоречие с концепциями Суда ЕС. Отметим, что указанное дело подпадает под

второй из указанных выше случаев фактического отсутствия у частного лица возможности оспаривать акт, влияющий на его правовое положение.

Так, в рассматриваемом деле рыболовецкая компания требовала признать недействительным регламент, который устанавливал минимальный размер ячеек сетей, применяемых определенными рыболовецкими судами. На государства-члены возлагалась ответственность по обеспечению применения правил указанного регламента, однако, без необходимости ее трансформации в национальное законодательство.

СПИ, заседав в составе палаты из пяти судей, указал, что на основании существующего прецедентного права Суда ЕС иск должен быть признан неприемлемым, так как положения оспариваемого регламента не имели персонального отношения к истцу и их влияние было одинаковым для любого лица, занимающегося указанным ремеслом. Вместе с тем, основываясь на положениях статьи 47 Хартии Фундаментальных Прав Европейского Союза, СПИ определил, что: „признание неприемлемым обращения частного лица об оспаривании акта общего применения, оказывающего прямое влияние на его правовое положение, фактически лишает данное лицо права на эффективное средство правовой защиты”¹⁶. В развитие указанной мысли СПИ также отметил, что „возможность частного лица оспаривать действительность акта путем целенаправленного нарушения требований данного акта, с целью дальнейшего обоснования их неправомерности, не может выступать в качестве адекватного способа правовой защиты. Требование от частных лиц нарушать закон для получения доступа к правосудию является недопустимым”¹⁷.

В качестве обобщения, СПИ позволил себе выдвинуть новую концепцию о критериях, определяющих персональное отношение акта общего применения к частному лицу. Отметим, что выдвигаемая концепция изменяла существующие на тот момент критерии, установленные прецедентным правом Суда ЕС.

В своем решении СПИ установил, что: „для обеспечения эффективной судебной защиты частных лиц необходимо, чтобы акт Сообщества, предназначенный для общего применения и имеющий

прямое отношение к частному лицу, также считался персонально относящимся к юридическим или физическим лицам, в случае, когда влияние оспариваемого акта на правовое положение частного лица, будучи определенным и непосредственным, ограничивает права частного лица или налагает на данное лицо определенные обязательства”¹⁸.

Вместе с тем следует также учесть, что принятие СПИ решения, значительно облегчающего установленные Судом ЕС критерии, определяющие персональное отношение акта Сообщества к частному лицу, полностью соответствует нашим выводам о наличии у СПИ своей собственной политики, направленной на расширение возможностей частных лиц для оспаривания актов Сообщества. В частности, вместо того, чтобы устанавливать новую концепцию и создавать коллизии в совместной деятельности СПИ и Суда ЕС, СПИ мог откладывать принятие решения по делу *Jego-Quee v Commission* до тех пор, пока Суд ЕС примет решение по делу *UPA*, которое было направлено для обжалования решения СПИ и также относилось к схожему вопросу о приемлемости иска частного лица, оспаривающего регламент. Также, СПИ, основываясь на прецедентном праве Суда ЕС, имел возможность согласиться с доводами Комиссии о неприемлемости иска из-за отсутствия персонального отношения акта Сообщества к истцу.

В связи с названным следует также отметить, что результатом действий СПИ по расширению возможностей частных лиц оспаривать акты Сообщества, предназначенные для общего применения, стало установление понятия регулятивного акта в Лиссабонском Договоре.

Указанное нововведение не увеличивает число актов, принимаемых институтами Сообщества. В частности, статья 288 Лиссабонского Договора (ныне статья 249) оставила без изменений перечень актов, принимаемых институтами Сообщества. Следовательно, установление понятия регулятивного акта преследует цель охватить акты, в частности, регламенты, которые, хотя и предусмотрены для общего применения, однако могут иметь индивидуальный характер. Так, часть 4 статьи 263, в отличие от действующих на данный момент положений той же части статьи 230, устанавливает, что „любое физическое или юридическое лицо..... может инициировать

производство о действительности акта, адресованного данному лицу, либо акта, имеющего прямое или персональное отношение к нему, а также против регулятивного акта, имеющего к нему прямое отношение и не требующего имплементации”¹⁹.

Таким образом, при рассмотрении указанной статьи, становится очевидным, что в Лисса-

бонском Договоре были учтены замечания СПИ в связи с ситуацией, когда частное лицо, несмотря на влияние, оказываемое на его правовое положение актом Сообщества общего применения, было лишено возможности оспаривать правомерность данного акта.

¹ Ст'у Договор, учреждающий Европейское Сообщество (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) статья 249.

² Ст'у Дело Abtilian Rice Mills (T480 and 483/93) [1995] E.C.R. II-2310.

³ Ст'у Договор, учреждающий Европейское Сообщество (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) статья 230.

⁴ Ст'у Договор, учреждающий Европейское Сообщество, статья 230, часть 4: “Любое физическое или юридическое лицо может обратиться ... с иском, оспаривающим решения, которые приняты персонально в отношении этого лица, и решения, которые, хотя и приняты в форме регламента или решения, имеют характер непосредственного и персонального обращения к этому лицу”.

⁵ Ст'у Дело 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963 E.C.R. 1.

⁶ Ст'у Дело Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (E.N.E.L.) (C6/64), [1964] E.C.R. 1141.

⁷ Ст'у G. Federico Mancini, The Making of a Constitution for Europe, 26 Common Mkt. L. Rev. 595-96 (1989).

⁸ Ст'у Дело Van Gend & Loos. С 14.

⁹ Ст'у Дело Costa v. E.N.E.L. (C6/64), [1964] E.C.R. 1141.

¹⁰ Ст'у Дело Italian Tax and Revenue Administration v SA Simmenthal, Monza (Italy) (C106/77), [1978] E.C.R. 629, 643.

¹¹ Ст'у Дело Air France v Commission (Dan Air) (C60/81), [1981] E.C.R. 2639.

¹² Ст'у Дело Plaumann & Co v Commission of the European Economic Community (25/62) [1963] E.C.R. 95.

¹³ Ст'у Дело Jego-Quere & Cie SA v Commission of the European Communities (T177/01) [2002] E.C.R. II-2365.

¹⁴ Ст'у Дело UPA v Council, (C50/00 P) E. C R. I- 66/77.

¹⁵ Ст'у Дело Jego-Quere v Commission (C T-177/01) [2002] ECR II-2365.

¹⁶ Ст'у там же, параграф 43.

¹⁷ Ст'у там же.

¹⁸ Ст'у там же, параграф 51.

¹⁹ Ст'у Лиссабонский Договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества, статья 263, часть 4.